

### Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik

Schmid, Günther

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmid, G. (2004). *Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, 2004-107). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-117812>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Günther Schmid

**Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt**  
Neue Formen von Governance  
in der Arbeitsmarktpolitik

Juni 2004

ISSN Nr. 1011-9523

**Forschungsschwerpunkt:**  
Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat

**Abteilung:**  
Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung  
<http://www.wz-berlin.de/ars/ab/>  
e-mail: [gues@wz-berlin.de](mailto:gues@wz-berlin.de)

**Bestell-Nr.: SP I 2004-107**



## **ZUSAMMENFASSUNG**

Das Leitbild „Gewährleistungsstaat“ bestimmt auch die Reformagenda des Arbeitsmarkts, wo es sich in Formeln wie „Fördern und Fordern“ oder „Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ niederschlägt. In diesem Beitrag wird dieses Leitbild am Beispiel der Neugestaltung der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere der Reform der Bundesanstalt für Arbeit auf nationaler Ebene und der Methode der offenen Koordinierung auf europäischer Ebene getestet. Zielsetzung und praktische Erfahrungen dieser Reformen werden zum einen mit den normativen Prämissen des „Gewährleistungsstaates“ verglichen, zum anderen dienen sie zu einer weiteren Schärfung und Modifikation dieser Prämissen.

## **ABSTRACT**

The concept of the „ensuring state“ also influences the agenda of labour market reforms, summarized in slogans such as „Supporting and Challenging“ or „From Active to Activating Labour Market Policy“. The author examines this concept by applying the latter to the field of labour market policy reorientation, specifically to the reform of the German Federal Labour Agency on the national level, and to the „Method of Open Coordination“ on the European level. On the one hand, the reform objectives and respective practical experiences are compared to the normative premises of the „ensuring state“ concept. On the other hand, they contribute to a more detailed definition and alteration of these premises.



# Inhaltverzeichnis

<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik im Lichte des „Gewährleistungsstaats“ .....</b>	<b>1</b>
1.1 Was meint „Gewährleistungsstaat“? .....	1
1.2 Besonderheiten im Verhältnis von „Gewährleistungsstaat“ und Arbeitsmarkt .....	3
1.3 Der Wandel zur „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ .....	4
1.4 Von der „aktiven“ zur „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ .....	5
1.5 „Gewährleistende“ Arbeitsmarktpolitik .....	5
<b>2. Der „Gewährleistungsstaat“ auf dem Prüfstand der arbeitsmarktpolitischen Praxis .....</b>	<b>6</b>
2.1 Von der „bürokratischen Anstalt“ zum „Agenturmodell“ .....	7
2.2 „Weiches“ versus „hartes“ Recht: Grenzen der Methode der offenen Koordinierung (MOK) .....	10
<b>3. Möglichkeiten und Grenzen von „Gewährleistungsstaat“ oder „Public Governance“ auf dem Arbeitsmarkt.....</b>	<b>13</b>
3.1 Grenzen der Delegation von Gewährleistungsverantwortung .....	13
3.2 Grenzen des „weichen“ Rechts .....	15
3.3 „Gewährleistungsstaat“: Ein sinnvolles Leitbild? .....	17
<b>Literatur .....</b>	<b>19</b>



## Einleitung

Das Leitbild des „Gewährleistungsstaats“ steht auf dem Prüfstand.<sup>1</sup> Dabei sollen hier weniger die einzelnen Instrumente und Organisationsformen als der Wandel von Governance und neuer Staatlichkeit im Vordergrund stehen. Was lässt sich von Seiten der Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen?

Diese Frage soll im Folgenden in drei Schritten angegangen werden: Erstens sollen die in der gegenwärtigen Diskussion erkennbaren Gemeinsamkeiten des Leitbildes auf den Bereich von Arbeitsmarkt und Beschäftigung übertragen werden. Zunächst scheint es, als ob sich der Wandel vom Wohlfahrts- zum Gewährleistungsstaat *cum grano salis* mit dem Slogan „Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ umschreiben ließe. Die Ambitionen des „Gewährleistungsstaats“ gehen jedoch darüber hinaus und streben letztlich eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft an. Im zweiten Schritt werden zwei konkrete Arbeitsmarktreformen unter die Lupe genommen, um zu sehen, inwieweit sie dem Leitbild entsprechen und welche Umsetzungsprobleme sich ergeben: die Neugestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere die Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt, und die Methode der offenen Koordinierung im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Abschließend werden die Ergebnisse unter der Perspektive zusammengefasst, inwieweit die Erfahrungen aus diesen Reformen zu einer Schärfung des Leitbildes beitragen oder gar eine Modifikation nahe legen.

## 1. Aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik im Lichte des „Gewährleistungsstaats“

### 1.1 Was meint „Gewährleistungsstaat“?

In der Zen-Philosophie gibt es ein Sprichwort: *„Wenn ein Begriff die öffentliche Aufmerksamkeit gewonnen hat, dann werden wir ihn neun Jahre lang nicht mehr los.“* Ob der Begriff „Gewährleistungsstaat“ neun Jahre übersteht, ist noch offen. In den letzten 30 Jahren haben wir schon mehrere und zum Teil kürzere Begriffskarrieren erlebt: der aktive, schlanke, unternehmerische, kooperative, befähigende, aktivierende, managerielle und jetzt der gewährleistende Staat. Mit Martin Eifert (1998: 21) und Friedbert Rüb (2004: 293) halte ich die Begriffsbildung – einschließlich der Anglizismen Public Management, New Public Manage-

---

1 Der vorliegende Text wird in dem von Gunnar Folke Schuppert herausgegebenen Band „Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Schriften zur Governance-Forschung, Bd. 2“ (Baden-Baden: Nomos, in Vorbereitung) veröffentlicht.



ment, Governance und neuerdings Public Governance (Klenk und Nullmeier 2003) oder gar Holistic Governance (Dingeldey 2003) – noch nicht für abgeschlossen.

Auch wenn viele dieser Begriffsexegesen ein (nicht selten skurriles) Eigenleben führen, so steht dahinter in der Regel ein ernsthaftes Bemühen, dem Wandel des Regierens und der neuen Staatlichkeit analytisch wie normativ gerecht zu werden. In der *Außenperspektive* hat sich das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in den entwickelten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften unübersehbar geändert. Der öffentliche Sektor stagniert oder schrumpft, wenn auch bei nach wie vor unübersehbaren Differenzen zwischen den liberalen, konservativen und sozialdemokratischen Welten des Wohlfahrtsstaates (Esping-Andersen 1990).<sup>2</sup> Allenthalben werden Markt- und Wettbewerbsmechanismen eingeführt, öffentliche Aufgaben an Wirtschaftsunternehmen oder die Zivilgesellschaft übertragen und Bürger als „Kunden“ behandelt. Der Slogan „Vom Leistungs- zum Regulierungsstaat“ trifft einen wesentlichen Kern dieser Entwicklung (Lütz 2003).

In der *Binnenperspektive* erleben wir schon seit Jahren die Neugestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation öffentlicher Behörden in Gestalt dezentraler und teilautonomer Einheiten, ergebnisbezogener Steuerung mit gleichzeitiger Trennung der strategischen und operativen Verantwortung, Modernisierung des Rechnungs-, Finanz- und Personalwesens, optimierte Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien u.a. mehr.

Was fügt der „Gewährleistungsstaat“ diesen Tendenzen hinzu? In Kurzfassung nichts anderes und nichts geringeres als die Intention einer Gesamtsteuerung der gesellschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Akteure wie Bürger, Verbände, NGOs und darüber hinaus auch der zunehmenden Vielfalt transnationaler Akteure. Der Gewährleistungsstaat (an)erkennt zwar die (möglichen) Gemeinwohlleistungen marktwirtschaftlicher und ziviler Akteure, ja er nutzt sie sogar systematisch, um seiner Gewährleistungsverantwortung in effektiverer Weise nachzukommen als bei rein staatlicher Erfüllung; er sieht seine Aufgabe deshalb zunehmend in der Befähigung zu sowie in der Koordination der Gemeinwohlbeiträge von privaten Dritten. Im Unterschied zum „Regulierungsstaat“ behält er sich aber das Recht vor, die Regelsysteme zu ändern oder die Aufgaben gar wieder an sich zu ziehen, wenn Gemeinwohlbelange unzureichend erfüllt werden.<sup>3</sup>

---

2 Eine systematisch vergleichende Analyse der neueren Entwicklung von Staatsausgaben und der Beschäftigung im Staat muss leider als Desideratum konstatiert werden. Oberflächlich soll hier deshalb nur angemerkt werden, dass die Staatsquote (Ausgaben der Gebietskörperschaften inklusive Sozialversicherungsausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) laut Angaben des OECD-Economic Outlook von 2002 in der OECD seit 1985 nahezu konstant geblieben (37,8 Prozent vs. 37,4 Prozent in 2001) und in der Europäischen Union nur um knapp drei Prozentpunkte gefallen ist (von 47,2 Prozent auf 44,5 Prozent). Vergleichbare Beschäftigungsdaten sind noch schwieriger zu erhalten. Laut Angaben des Public Management Committee der OECD [PUMA/HRM (2001)11] blieb der Beschäftigungsanteil im öffentlichen Sektor in den USA seit 1985 nahezu konstant (14,8 Prozent vs. 14,6 Prozent in 1999), in Deutschland fiel er von 15,5 Prozent auf 12,3 Prozent. In einigen Ländern ist ein steigender (z.B. Spanien), in anderen ein stagnierender (Frankreich und die meisten skandinavischen Länder) oder leicht fallender Trend zu beobachten. Nur im Vereinigten Königreich hinterließ Margaret Thatcher tatsächlich ihre markanten Spuren: der Anteil der staatlich Bediensteten fiel von 21,6 Prozent (1985) auf 12,6 Prozent (1999).

3 Zu den Konzepten „Gewährleistungsstaat“ und der davon abgeleiteten „Gewährleistungsverantwortung“ vgl. insbesondere Hoffmann-Riem (2001, dort vor allem das erste Kapitel) und Schuppert

## 1.2 Besonderheiten im Verhältnis von „Gewährleistungsstaat“ und Arbeitsmarkt

Wenn nun im Folgenden das Grundkonzept des Gewährleistungsstaats auf den Arbeitsmarkt angewandt wird, dann sollten von vornherein drei Besonderheiten dieses Politikfeldes gegenüber den sonst üblichen Anwendungsfeldern (z.B. Telekommunikation, Energie, Transport, Infrastruktur) beachtet werden:

1. Erstens gewährleistet das Grundgesetz (aus guten Gründen) kein „Recht auf Arbeit“. Wichtige Parameter der Arbeitsmarktpolitik sind sogar ausdrücklich aus der staatlichen Gewährleistungsverantwortung ausgeschlossen, etwa die Lohn- und Geldpolitik. Deshalb finden wir hier sogar das Kehr Bild der sonst üblichen Gewährleistungsdiskussion. Bei manchen Aspekten der Arbeitsmarktsteuerung geht es nicht um die staatliche Gewährleistung bei Privatisierung öffentlicher Behörden, sondern um die Frage, ob die Handlungsautonomie nichtstaatlicher Akteure zugunsten des Gemeinwohls eingeschränkt werden soll. Beispiele hierfür sind auf nationaler Ebene der Streit um die Tarif- und Bundesbankautonomie oder die Ausbildungsplatzabgabe, auf europäischer Ebene die Auseinandersetzungen um den Stabilitätspakt. Hier sind Absichten erkennbar, staatliche Kompetenzen wieder zurückzuholen oder zumindest die Regelsysteme so zu verändern, dass Wettbewerbsfähigkeit, Vollbeschäftigung und ausreichende Ausbildungsplätze gewährleistet werden, die durch vermeintlich rigide Lohnpolitik oder restriktive Geldpolitik oder Ausbildungsmüdigkeit der Betriebe verfehlt werden.
2. Zweitens gab es auf dem Arbeitsmarkt keine (zu privatisierende) bundeseigene Verwaltung zur Erfüllung gemeinwohlrelevanter Aufgaben wie etwa im Bereich der Telekommunikation. Die Bundesanstalt für Arbeit (BA), die derzeit nach einem Agenturmodell umstrukturiert wird, war eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und enthielt mit ihrer Selbstverwaltung im Grunde genommen schon wesentliche Elemente des Gewährleistungsstaats. Insofern bietet die BA sogar Anschauungsmaterial für die Grenzen des Gewährleistungsstaats oder für die Frage, bei welchen Strukturen auch die vielgerühmten „Public-Private-Partnerships“ fehlschlagen. Ein Beispiel ist die berufliche Weiterbildung. Die BA hatte, im Gegensatz zu anderen Ländern, nie eigene Aus- und Weiterbildungsstätten, sondern beauftragte schon immer private und halbstaatliche Träger. Dass sich die Regierung in diesem Bereich zu einer Veränderung der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen gezwungen sah, war unter anderem die Folge eines typischen Netzwerkversagens, also das Versagen eines Steuerungsinstruments, auf das Gewährleistungstheoretiker doch so große Hoffnungen setzen. Es hatte sich nämlich herausgestellt, dass sich im Laufe der Zeit regionale Weiterbildungsträger mit öffentlichen Auftraggebern – überspitzt formuliert – teilweise verfilzt hatten.

---

(2003, S. 291ff., 334ff., 447ff., 585ff. und S. 840ff. im Zusammenhang mit neuen Formen der Governance); allgemein, insbesondere jedoch mit Anwendung des Konzepts auf den Telekommunikationsbereich vgl. Eifert (1998) und Trute (2002). Dort steht die „Gewährleistungsverantwortung“ zwischen „Erfüllungsverantwortung“ (der Staat produziert auch das Gemeinwohl, etwa öffentliche Sicherheit oder elementare Bildung) und „Auffangverantwortung“ (der Staat ergänzt allenfalls in Notlagen das Gemeinwohl, etwa die Sozialhilfe). Typisch für Gewährleistungsverantwortung ist: der Staat liefert, aber produziert nicht das Gemeinwohl; er befähigt (enabled) private Dritte zur Gemeinwohlproduktion und kontrolliert durch Regulierung deren Ablieferung und Qualität.

3. Die dritte Besonderheit ist der zunehmende transnationale Einfluss auf das Arbeitsmarktgeschehen. Dieser schränkt die nationalstaatliche Gewährleistung von Gemeinwohlaufgaben auf dem Arbeitsmarkt entsprechend ein, ein Grund, bei diesem Thema auch die europäische Dimension mit einzubeziehen. Hier entwickeln sich mit der „Methode der offenen Koordinierung“ interessante neue Steuerungsformen des sog. weichen Rechts“, die im Leitbild des Gewährleistungsstaats eine große Rolle spielen und die zunehmend auch auf nationale Formen der Governance ausstrahlen werden.

Spricht man also von „Gewährleistungsstaat“, stellt sich zunächst die Frage: Was sind die Gemeinwohlbelange in der Arbeitsmarktpolitik, die gegebenenfalls zu „gewährleisten“ wären?

### 1.3 Der Wandel zur „aktiven Arbeitsmarktpolitik“

In knappster Form und unter Vermeidung akademischer wie politischer Empfindlichkeiten gegenüber Begriffen wie „Vollbeschäftigung“ oder „soziale Gerechtigkeit“ lassen sich vier allgemein anerkannte Gemeinwohlbelange in der Arbeitsmarktpolitik aufzählen:

1. Arbeit für alle Arbeitswilligen
2. Ausgleich von Angebot und Nachfrage
3. Einkommenssicherheit bei Verlust der Arbeit
4. Ausgleich von Benachteiligungen zur Sicherung gleicher Erwerbschancen.

Schon Ende der sechziger Jahre hat sich ein Wandel im Verständnis der staatlichen Verantwortung bei der Interpretation und Implementation dieser Ziele vollzogen. Der Wandel von der rein passiven zur „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ Ende der sechziger Jahre implizierte folgende Sichtweisen der staatlichen Ziele und Steuerungsfunktionen:

1. (*Arbeit für alle*) Der Staat ist der Beschäftiger in letzter Instanz (vor allem in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen).
2. (*Arbeitsmarktausgleich*) Der Staat, hier die Bundesanstalt für Arbeit, behält das Vermittlungsmonopol und liefert darüber hinaus Informations- und Prognosesysteme für einen effizienten Arbeitsmarktausgleich (Gründung des Forschungsinstituts IAB und Etablierung der Arbeitsmarktforschung).
3. (*Soziale Sicherheit*) Der Staat gewährleistet Einkommenssicherheit auch bei Nachfrageschwankungen, bei beruflicher Weiterbildung oder Elternzeit (Kurzarbeitergeld, Unterhaltsgeld, Elterngeld).
4. (*Chancengleichheit*) Der Staat bezieht neue Zielgruppen in die Arbeitsmarktpolitik mit ein (vor allem Frauen, Behinderte, Ausländer, Rehabilitanden).

## 1.4 Von der „aktiven“ zur „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“

Seit Mitte der neunziger Jahre und noch fortlaufend ist der Wandel zur „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ zu konstatieren. Wiederum auf die vier Ziele bezogen, sind die bemerkenswertesten Veränderungen in der strategischen und operativen Orientierung wie folgt zu sehen:

1. Im Hinblick auf das Ziel *Arbeit für alle* versteht sich der Staat nicht mehr als Beschäftiger in letzter Instanz, sondern als Moderator einer koordinierten Vollbeschäftigungspolitik (Stichwort „Bündnis für Arbeit“); dem Staat als Arbeitgeber selbst gilt ein genereller und den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein spezifischer Vorbehalt der Ineffizienz.
2. Zur Gewährleistung des *Arbeitsmarktausgleichs* wird das Vermittlungsmonopol der BA aufgehoben und ein neues Steuerungsmodell eingeführt (zuerst „Arbeitsamt 2000“, dann „Hartz I, II, III“). Da die Informations- und Prognosekapazität des Staates grundsätzlich begrenzt ist, sollen Preisinformationen des Arbeitsmarktes (sprich produktivitätsorientierte Lohndifferenzen) wieder mehr Steuerungsfunktionen übernehmen; zur Unterstützung der ergebnisorientierten Steuerung soll sich die Arbeitsmarktforschung auf Wirkungs- und Effizienzanalysen konzentrieren.
3. In der *sozialen Sicherheit* soll die Gewährleistungsverantwortung auf weitere Risikotatbestände ausgeweitet werden (z.B. Lohnversicherung, Lohnergänzung, Arbeitszeit- oder Bildungskonten, flexible Anwartschaften, Abfindungsfonds bei Kündigung); diese erweiterte Einkommenssicherung steht aber unter dem generellen Vorbehalt negativer Arbeitsanreize oder Opportunismus („moral hazard“) und soll daher nur bei gleichzeitiger Begrenzung der Leistungen und Bindung an Eigenleistungen oder Pflichten gewährleistet werden (beispielsweise „Hartz IV“).
4. Zur Gewährleistung der *Chancengleichheit* sollen Zielgruppen idealerweise nicht mehr durch zugeschriebene Merkmale (wie Geschlecht, physische oder psychische Behinderung, ethnische Zugehörigkeit), sondern durch funktionale Defizite bzw. Risiken *ziviler Erwerbsfähigkeit*<sup>4</sup> definiert werden. Techniken wie „Assessment“, „Profiling“, „Kundensegmentierung“ sollen eine systematisch-prognostische Risikoeinschätzung und ein individuelles Fallmanagement ermöglichen.

## 1.5 „Gewährleistende“ Arbeitsmarktpolitik

Während die Strategie „aktivierender Arbeitsmarktpolitik“ noch stark an der Optimierung einzelner Elemente von „Governance“ orientiert ist, strebt die „gewährleistende“ Arbeitsmarktpolitik eine Gesamtschau aller Steuerungsleistungen zur Erfüllung der arbeitsmarktpoli-

---

4 Ich verwende bewusst den Begriff „zivile Erwerbsfähigkeit“ anstelle des meist gedankenlos verwendeten Modebegriffs „Beschäftigungsfähigkeit“. Zivile Erwerbsfähigkeit meint die Fähigkeit zum Tausch von Arbeitsleistungen unter menschenwürdigen Bedingungen; dazu gehört die Fähigkeit, unter normalen Bedingungen (gesund und vollzeittätig) einen faktischen Mindestlohn verdienen zu können, der den Standards eines zivilen oder würdigen Existenzminimums genügt; sog. Marktlöhne unter diesem Minimum sind menschenunwürdig, selbst wenn sie (paternalistisch) durch Lohnsubventionen aufgestockt werden.

tischen Ziele und die Koordination dieser Steuerungsleistungen an. Dabei ist „Gewährleistung“ nicht mit „Garantie“ zu verwechseln, weil ja die Zielerfüllung von der Leistung vieler Akteure abhängig ist. Die Garantie kann sich allenfalls auf eklatante Fehler in der Handhabung des spezifischen staatlichen Steuerungsinstrumentes – nämlich des Rechts<sup>5</sup> – beziehen und nicht auf demokratisch legitimierte politische Interessenlagen (Regierung auf der Basis der Mehrheitsmeinung), die möglicherweise dem Vollbeschäftigungsziel geringere Bedeutung beimessen als beispielsweise dem Stabilitätsziel. Grundlage einer koordinierenden Gesamtschau kann die Synopse des Wandels von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Abbildung 1 bieten.

Abb. 1: Aktive oder aktivierende Arbeitsmarktpolitik (AMP)  
im Lichte des „Gewährleistungsstaates“

		aktive AMP	aktivierende AMP
Staat	Transnational	aAMP + ESF <sup>1)</sup>	EBS <sup>2)</sup> + MOK <sup>3)</sup>
	Zentral	Konditionalprogramme	Zweckprogramme
	Lokal	Beschäftiger der letzten Instanz	Politiknetzwerke, öffentlich-private Partnerschaften
	BA <sup>4)</sup>	Hierarchie, Vermittlungsmonopol	neues Steuerungsmodell, Kontraktmanagement u.a.
Sozialpartner		moderate Lohnpolitik, generelle Wochenarbeitszeitverkürzung	flexible Lohn- und Arbeitszeitpolitik, Bündnisse für Arbeit
Betriebe		Kündigungen oder Frühverrentung, subvent. Beschäftigung	Personalplanung und -entwicklung
Individuen		Transfer- oder Subventions-Empfänger	Eingliederungsverträge, Gutscheine, individuelle Kontensysteme

<sup>1)</sup> aktive Arbeitsmarktpolitik finanziert aus dem Europäischen Sozialfonds;

<sup>2)</sup> Europäische Beschäftigungsstrategie;

<sup>3)</sup> Methode der offenen Koordinierung;

<sup>4)</sup> Bundesanstalt für Arbeit, seit 2004 Bundesagentur für Arbeit

Aus der Gesamtschau ergibt sich zunächst, dass der Wandel von aktiver zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik nicht bedeutet, dass die Steuerungsmodi der aktiven Arbeitsmarktpolitik komplett verschwunden und durch Steuerungsmodi der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ersetzt wurden. Zwar ist beispielsweise das Vermittlungsmonopol verschwunden und wird wohl kaum wieder auferstehen; selbst einige Erlaubnisvorbehalte wie die Genehmigung privater Arbeitsvermittlung sind abgeschafft worden. Aber es blieben einige Berichtspflichten und die „Regulierungswut“ der BA feiert – wie später noch zu zeigen sein wird – teilweise

5 Vgl. hierzu wiederum Schuppert (2003), spezifisch zum Arbeitsrecht und zur Arbeitsmarktpolitik z.B. Supiot (2001), Rogowski und Wilthagen (2004).

sogar Urzustände. Auch Konditionalprogramme bleiben unangetastet, wo es um unbedingte und gleich zu behandelnde Rechtsansprüche geht wie Lohnersatzleistungen zur Existenzsicherung.

Zweitens demonstriert die Gesamtschau das im Gewährleistungsstaat so zentrale Konzept der *Verantwortungsteilung* zwischen verschiedenen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik, unter denen der Staat nur einer ist. Dabei wird deutlich, dass die Bedeutung des zentralen Staates sich auf Grund der EU-Erweiterung und der Methode der offenen Koordinierung nicht mindert, sondern eher noch verstärkt, weil er die Verantwortung hoch gesteckter Gemeinschaftsziele bei zunehmender Interdependenz der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Parameter übernimmt. Dazu später mehr. Im Folgenden soll die Praxis arbeitsmarktpolitischer Reformprojekte unter die Lupe genommen werden, um zu sehen, ob und wie neue Governance bzw. neue Staatlichkeit tatsächlich funktionieren. Zunächst zu der nahe liegenden Reform, zur Neugestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere der Umgestaltung der BA zum „ersten Dienstleister am Arbeitsmarkt“ nach Vorstellungen des Steuerungsmodells der Hartz-Kommission.

## **2. Der „Gewährleistungsstaat“ auf dem Prüfstand der arbeitsmarktpolitischen Praxis**

### **2.1 Von der „bürokratischen Anstalt“ zum „Agenturmodell“**

Die Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeit zu einer Bundesagentur für Arbeit ist beileibe kein bloßes und (angeblich) kostspieliges Auswechseln von Namensschildern. Angestoßen durch den „Vermittlungsskandal“ und durch den Bericht der Hartz-Kommission vollzieht sich an dieser Mammutbehörde von 90.000 Beschäftigten derzeit ein radikaler Wandel. Die klassisch bürokratische Steuerung wird durch ein sog. „Agenturmodell“ ersetzt, d.h., an die Stelle von Konditionalprogrammierung tritt Zweckprogrammierung. Hierarchische Detailregulierung und Prozesskontrolle wird durch Zielvereinbarungen und Ergebniskontrolle ersetzt. Kurz: An die Stelle von Inputkontrolle tritt Outputkontrolle. Jeder Arbeitsvermittler, jede Arbeitsamtdirektorin, jedes Vorstandsmitglied – so die Philosophie – soll letztlich an den Ergebnissen und nicht an der (als selbstverständlich vorausgesetzten) richtigen Anwendung von Vorschriften gemessen werden. Noch schärfer formuliert lässt sich der angestrebte Paradigmenwechsel mit dem Slogan umschreiben: Aus Beamten, Angestellten und Sachbearbeitern sollen Unternehmer/innen werden, die für die Ergebnisse auch „haftbar“ (,accountable’) gemacht werden können.

Es versteht sich von selbst, dass ein solcher Paradigmenwechsel zahlreiche Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation der Bundesanstalt voraussetzt, die hier im Einzelnen nicht aufzuzählen sind. Um nur die wichtigsten zu nennen: strikte Trennung von strategischer und operativer Verantwortung, Besetzung des Führungspersonals auf Zeit, Aufstiegskarrieren und zum Teil auch Bezahlung nicht nach Seniorität, sondern nach Leistung, Handlungs-

und zum Teil auch Budgetautonomie der dezentralen Einheiten im Rahmen der Zielvorgaben, Inszenierung von Lernprozessen durch systematische Leistungsvergleiche (sog. „Benchmarking“) zwischen den teilautonomen Handlungseinheiten (hier also der regionalen Arbeitsagenturen, letztlich jedoch bis hinunter zu den regionalen Geschäftstellen oder gar zur den einzelnen Fallmanagern oder Arbeitsvermittlern), Einführung von Wettbewerbselementen durch Bonuszahlungen, Vergabe von Aufträgen an (private) Dritte im Wettbewerbsverfahren u.a. mehr.

Entsprechend wird auch auf der Kundenseite ein anderes Verhalten erwartet: überprüfbare Eigeninitiativen der Arbeitslosen (deutlich etwa in der Umkehr der Beweislast bei nicht zustande gekommener Vermittlung), Erledigung von „Hausaufgaben“ der Arbeitsuchenden beim Erstbesuch der Agentur für Arbeit, Einhalten von sog. Eingliederungsvereinbarungen, Kooperationsbereitschaft der Unternehmen bei der Meldung von offenen Stellen oder Qualifizierungsbedarfen an die Agentur u.a. mehr.

Als spezifisches Beispiel für die Neugestaltung arbeitsmarktpolitischer Instrumente und der entsprechenden Umgestaltung der BA zu einer markt- und unternehmensorientierten Agentur kann die Reform der Weiterbildungsförderung angeführt werden. Mit Beginn des Jahres 2003 wurde die öffentliche Förderung der Weiterbildung von Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern auf Bildungsgutscheine umgestellt. Dieser Gutschein wird nach einem Gespräch zwischen Arbeitsvermittler und Arbeitnehmer inhaltlich wie umfangmäßig festgelegt und dem Arbeitnehmer ausgehändigt. Dieser kann den Gutschein dann binnen drei Monaten einem selbst gewählten Weiterbildungsträger oder Betrieb weiterreichen, der die Kosten durch die Agentur nach Vorlage des Bildungsgutscheines erstattet bekommt. Voraussetzung ist, dass der Weiterbildungsträger und die Maßnahme zugelassen sind. Die Zulassung wird derzeit noch von der Arbeitsagentur geregelt, soll künftig aber von einer unabhängigen „fachkundigen Stelle“ vorgenommen werden, über deren Form derzeit noch diskutiert wird. Die Steuerung der Agentur beschränkt sich im Wesentlichen auf das Ziel einer Verbleibsquote von 70 Prozent, d.h., sechs Monate nach der Maßnahme sollen mindestens 70 Prozent der Geförderten nicht mehr in Arbeitslosigkeit sein.

Mit der Einführung des Bildungsgutscheins sollten drei Ziele erfüllt werden: die Stärkung der Entscheidungs- und Wahlrechte der Arbeitnehmer, die Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Bildungsträgern und die Verbesserung der Qualität einschließlich des Eingliederungserfolgs nach der Förderung der beruflichen Weiterbildung. Seither verringerten sich allerdings die Teilnehmerzahlen in der öffentlich geförderten Weiterbildung fast um die Hälfte (von 456.301 Eintritten in Maßnahmen im Jahr 2002 auf 246.245 im Jahr 2003). Der Anteil von benachteiligten Gruppen an den Weiterbildungsteilnehmern ging zurück, obwohl diese bisher schon unterrepräsentiert waren.<sup>6</sup> Inwieweit diese Effekte unmittelbar auf den Bildungsgutschein zurückzuführen sind oder auf die politisch gezielte Reduktion der finanziellen Mittel, insbesondere jedoch auf das „Qualitätskriterium“ einer 70-prozentigen Verbleibsquote,

---

<sup>6</sup> Im Jahre 2002 waren 29 Prozent der geförderten Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung (2003 nur noch 26,2 Prozent); 25,4 Prozent langzeitarbeitslos (2003 nur noch 20,8 Prozent); 7,8 Prozent älter als 50 Jahre (2003 nur noch 7 Prozent), 9,1 Prozent Ausländer (2003 8,7 Prozent); allerdings haben sich die Anteilswerte bei den Beständen nur bei den Älteren signifikant verschlechtert, was darauf hindeutet, dass Bildungsbenachteiligte nun in längeren und möglicherweise effektiveren Maßnahmen sind ([www.bundesagentur.de/Tab. 5.1.](http://www.bundesagentur.de/Tab.5.1.)).

lässt sich derzeit nicht ausdifferenzieren. Fest steht nur, dass der quantitative Rückgang überwiegend auf Mittelkürzungen zurückzuführen ist. Darüber hinaus bestätigen die praktischen Erfahrungen, dass die theoretischen Bedenken und Hinweise auf die hohen strukturellen Voraussetzungen zur Gewährleistung der mit Bildungsgutscheinen gesteckten Ziele berechtigt sind (Bruttel 2003). Es wird daher im abschließenden Teil noch einmal zu reflektieren sein, welches diese Voraussetzungen sind und wie sie geschaffen werden könnten.

All diese Veränderungen sind im vollen Gange und stehen erst noch am Anfang. In anderen Ländern, etwa in Australien, den Niederlanden, Großbritannien oder der Schweiz ist die Umstrukturierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung zum Teil radikaler und schon seit längerer Zeit zu beobachten. Die bisherigen Erfahrungen sind gemischt. Sie können hier nur in größter Form und in der Systematik des oben eingeführten Zielsystems zusammengefasst werden (Schütz 2001; Mosley u.a. 2003):

- (1) Die Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt kann aus sachlogischen Gründen für die Gewährleistung des Ziels „*Arbeit für alle*“ nur eine begrenzte Rolle spielen, selbst wenn sie perfekt nach Masterplan umgesetzt würde. In Deutschland hat sie infolge mehrerer Skandalisierungswellen und durch die Instrumentalisierung für Wahlkampfzwecke sogar deutlich überzogene Erwartungen genährt und notwendige Reformen in Handlungsbereichen mit wirksameren Hebeln (z.B. im Bereich der Lohnnebenkosten, der Lohnstrukturen, der Bildung und Innovation) verzögert. Statt *Verantwortungsteilung* wird immer noch das Spiel der *Verantwortungsverschiebung* gespielt.
- (2) Günstiger ist das Urteil im Bereich des *Arbeitsmarktausgleichs*. Erste Erfahrungen mit den neu eingerichteten Kunden- und Servicezentren sind vielversprechend. Die ersten Auswertungen aus der Modellagentur „Heilbronn“ berichten z.B., dass das Zeitbudget für Vermittlungstätigkeit um 25 Prozent erhöht werden konnte; Vermittler übernehmen nun auch Beratungsaufgaben und beraten nach Terminabsprachen; dadurch konnten die Wartezeiten der Kunden von durchschnittlich 24 Minuten um 70 Prozent auf durchschnittlich 7,5 Minuten reduziert werden; 88 Prozent aller Anliegen können bereits am Empfang, in der Eingangszone und im ServiceCenter geklärt und bearbeitet werden. Dementsprechend konnte die Zahl der zufriedenen Kunden von 45 auf 66 Prozent um 21 Prozentpunkte erhöht werden; der Anteil der Arbeitgeber, die ihre Stelle über die Agentur besetzen, konnte verdoppelt und die Reaktionszeit auf Stellenangebote konnte um 30 Prozent verbessert werden. Allerdings verweisen die ersten Erfahrungen auch auf deutliche Grenzen des Agenturmodells, auf die ich in der abschließenden Betrachtung noch näher eingehen werde. Darüber hinaus ist mit der Verbesserung von Prozessindikatoren noch nicht automatisch eine Verbesserung der Ergebnisindikatoren (wie höherer Beschäftigungsstand oder nachhaltig geringere Arbeitslosigkeit) gewährleistet. Robuste Ergebnisse für diesen Test werden wir erst in einigen Jahren erhalten.
- (3) In der *sozialen Sicherung* zeichnet sich bisher eine deutliche Asymmetrie zwischen den „fordernden“ und „fördernden“ Elementen des neuen Steuerungsmodells ab. Es scheint wesentlich einfacher zu sein, die Rahmenbedingungen für Leistungseinschränkungen gesetzlich oder auf dem Verordnungswege zu verändern (z.B. Kürzung der Dauer des Arbeitslosengeldbezugs, Anpassung der Bedürftigkeitsprüfung der Arbeitslosenhilfe an die Sozialhilfe) als die Rahmenbedingungen für effektive Hilfen zur Wiedereingliederung



in den Arbeitsmarkt zu schaffen, beispielsweise die Nutzung der sog. „Aktionszeit“, d.h. Vermittlung unmittelbar nach Kündigung und vor der Meldung zur Arbeitslosigkeit, oder ein ausreichendes Angebot an marktfähigen Weiterbildungsinstitutionen. Darüber hinaus wurde die notwendige Erweiterung der Risiko-Tatbestände für die soziale Sicherung (etwa ein umfassendes System der Lohnversicherung, einkommenssicherndes Elterngeld oder ein originäres Teilzeitarbeitslosengeld) arbeits- und sozialrechtlich bisher noch kaum weiter getrieben. Zu einem effektiven System der Lohnversicherung gehört z.B. eine deutliche Vergünstigung von Niedriglohneinkommen durch das Steuer- und Abgabenrecht.

- (4) Insbesondere zum Ziel der *Chancengleichheit* haben die neuen Governance-Strukturen kaum eine Verbesserung erbracht. Aber es gibt auch keine eindeutigen Beweise für eine Verschlechterung, die auf das neue Steuerungsmodell zurückzuführen ist. Während die deutschen Reform Erfahrungen auch in dieser Hinsicht noch zu kurz sind, deuten die internationalen Erfahrungen zwar durchweg auf einen Zielkonflikt zwischen Effizienzgewinnen und Verbesserung der Chancengleichheit, aber dieser Zielkonflikt betrifft vor allem Erwerbspersonen mit besonders großen Vermittlungsproblemen.<sup>7</sup> Deshalb kommt es einem Skandal gleich, dass in der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nach fast zwei Jahren Hartz-Kommission noch keine klare gesetzliche Grundlage geschaffen wurde. So stehen sowohl die Kommunen als auch die Arbeitsagenturen vor Ort Gewehr bei Fuß, und die Langzeitarbeitslosen befinden sich – salopp formuliert – zwischen Baum und Borke, weil sich weder die Bundesagentur für Arbeit (einschließlich der Sozialpartner im Verwaltungsrat) noch die Kommunen so recht mit diesen ca. 2,6 Millionen eigentlichen Verlierern des Strukturwandels befassen möchten. Statt der im Gewährleistungsansatz geforderten klaren Verantwortungsteilung muss derzeit leider eine in den Entscheidungsstrukturen angelegte Tendenz zur Verantwortungsverschiebung konstatiert werden.

Inwieweit diese Erfahrung in den neuen Steuerungsstrukturen liegende systematische Gründe hat, soll abschließend diskutiert werden. Zuvor soll jedoch noch ein weiteres Reformprojekt im Geiste neuer Governanceformen und des sog. Gewährleistungsstaates betrachtet werden, nämlich die Methode der offenen Koordinierung im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie.

## 2.2 „Weiches“ versus „hartes“ Recht: Grenzen der Methode der offenen Koordinierung (MOK)

Ein vielzitiertes Kennzeichen des Gewährleistungsstaates ist die Tendenz zur Anwendung des sog. „weichen“ gegenüber dem „harten“ Recht.<sup>8</sup> „Hartes“ Recht ist erstens verbindlich, zweitens präzise und verfügt drittens über eine (delegierte) Instanz, die ihre Durchsetzung gewährleistet. Nicht so „weiches“ Recht, das formal unverbindlich, in vielen Punkten unpräzise und ohne Durchsetzungsinstanz ist. Freilich dürfen weder die definitorischen Grenzen

---

<sup>7</sup> Vgl. z.B. für Australien Bruttel (2002); für einen Vergleich von Australien mit den Niederlanden, Großbritannien und Schweden siehe Considine (2001).

<sup>8</sup> Vgl. Schuppert (2003: 908ff.) und die dort angeführte Literatur.

noch die Wirkungen dualistisch betrachten werden: Auch hartes Recht arbeitet mit unbestimmten Begriffen, und weiches Recht kann sehr präzise sein; umgekehrt ist hartes Recht nicht unbedingt wirksamer als weiches Recht, auch hier kann das Gegenteil der Fall sein. Schließlich kann „weiches“ Recht die (notwendige) Vorstufe zu „hartem“ Recht sein. Die Methode der offenen Koordinierung (MOK) im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) bietet hierfür gutes Anschauungsmaterial.

Die EBS besteht derzeit aus drei übergeordneten Zielen (Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität und hohe Produktivität, soziale Kohäsion) sowie aus zehn Leitlinien, den sog. „10 Geboten“: (1) aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen, (2) Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist, (3) Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt, (4) Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebenslangen Lernens, (5) Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und Förderung des aktiven Alterns, (6) Gleichstellung der Geschlechter, (7) Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung benachteiligter Menschen auf dem Arbeitsmarkt, (8) Arbeit lohnend machen und entsprechende Anreize schaffen, (9) Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung, (10) Überwindung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung (Schmid und Kull 2004 mit weiterführender Literatur).

Weder die übergeordneten Ziele noch die Leitlinien sind *verbindliches europäisches Recht*. Sie sind Ergebnis von jährlich wiederkehrenden Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten auf mehreren Ebenen, vor allem dem Beschäftigungsausschuss, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Rat der Europäischen Union.<sup>9</sup> Zwar hat die Europäische Kommission durch Agenda-Setting dabei eine sehr starke Position, die Nichtbeachtung der Leitlinien kann aber nicht, wie beispielsweise die Verletzung des Stabilitätspakts, sanktioniert werden.

Die Leitlinien sind im Allgemeinen generell und offen formuliert, zum Teil enthalten sie jedoch sehr *präzise* quantifizierte Ziele und Zeitpläne. So soll bis zum Jahre 2010 die Beschäftigungsquote der EU im Durchschnitt mindestens die Marke 70 Prozent erreicht haben, die der Frauen 60 Prozent und die der Älteren 50 Prozent. Jugendlichen Arbeitslosen soll spätestens nach sechs Monaten, erwachsenen Arbeitslosen spätestens nach 12 Monaten ein Arbeits- oder Ausbildungsplatz angeboten werden. Bis zum Jahre 2010 sollen mindestens 85 Prozent der 22-jährigen die Sekundarstufe II abgeschlossen haben, und der durchschnittliche Anteil der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (25-64 Jahre), die am lebensbegleitenden Lernen teilnehmen, soll mindestens bei 12,5 Prozent liegen. Das durchschnittliche Renteneintrittsalter soll bis 2010 um fünf Jahre angehoben werden, das Betreuungsangebot für Kinder unter 3 Jahren auf 33 Prozent, das für Kinder zwischen 3 und Schuleintritt auf 90 Prozent erhöht und die Quote der Schulabbrecher auf höchstens 10 Prozent gesenkt werden. Weitere von der Kommission angestrebte Quantifizierungen wurden in den Verhandlungen zurückgewiesen. Seit Mai 2004 gelten diese Leitlinien auch für die 10 neuen Beitrittsländer.

Wenn es keine *Inстанz zur Durchsetzung* dieser Leitlinien gibt, wie soll den – insbesondere quantifizierten – Zielen der EBS Geltung verschafft werden? Hier setzt die MOK auf die Wirksamkeit von vier verschiedenen und miteinander koordinierten Verfahren: erstens auf

---

9 Die derzeitigen Leitlinien stehen allerdings bis 2006 nicht zur Disposition.

die gemeinsame Entwicklung von Leistungskennziffern für die Leitlinien, soweit diese nicht schon quantifiziert vorgegeben sind; zweitens auf ein systematisches Berichtswesen (jährliche Nationale Aktionspläne); drittens auf das sog. „Benchmarking“, also auf den systematischen Leistungsvergleich zwischen den Mitgliedstaaten auf der Basis der gemeinsam entwickelten Strukturindikatoren; viertens auf Peer Reviews zwischen den Mitgliedstaaten und Empfehlungen der Kommission im jährlich verabschiedeten „Gemeinsamen Beschäftigungsbericht“, also auf das sog. „naming and shaming“. Alle vier Verfahren sollen Lernprozesse innerhalb und zwischen den Ländern hervorrufen, wobei sich die Kommission bemüht, verallgemeinerungsfähige gute Praktiken zu propagieren. Eine Taskforce „Beschäftigung in Europa“ unter der Leitung von Wim Kok hat in einem jüngsten Bericht diesen Prozess noch einmal bestätigt, die zugrunde liegenden Leitlinien in einigen Punkten verdeutlicht und mit Empfehlungen zur besseren Umsetzung bekräftigt (Kok u.a. 2004).

Die bisherigen Erfahrungen mit der MOK sind zwar gemischt, aber in der Gesamtbilanz positiv. Auf der Habenseite steht ein unverkennbarer Prozess der Konvergenz von Beschäftigungsstrategien in Richtung der erfolgreichen Länder, und zwar unabhängig von deren politischen Couleur oder wohlfahrtsstaatlichen Ausrichtung: die Niederlande, Dänemark, Irland, Großbritannien, teilweise auch Schweden und Österreich. Die MOK mischt sich in die nationalen Beschäftigungspolitiken ein, weil diese im Zuge der Währungsunion immer mehr voneinander abhängig sind. Aber sie mischt sich in einer Weise ein, die nationale Souveränitäten und regionale Eigenheiten nicht nur schont, sondern positiv aufgreift: nämlich durch deliberative und konsensuale Abstimmung gemeinsamer Ziele, durch moralischen Wettbewerb und Inszenierung von Lernprozessen. Solange die MOK nicht als Instrument der Angleichung nationaler Politiken missverstanden wird, sondern als Medium, um unterschiedliche Kulturen und Traditionen als Vermögenswert zu sehen und systematisch zu nutzen, kann sie mit Recht als faszinierendes Instrument des lernenden oder experimentellen Regierens („experimental governance“) bezeichnet werden.<sup>10</sup> Dies ist einer der Gründe, warum diese Governanceform mittlerweile auch in vielen anderen Politikbereichen Eingang gefunden hat.<sup>11</sup>

Auf der Sollseite stehen immanente Verbesserungsmöglichkeiten, die selbst Bestandteil des Lernprozesses sind, beispielsweise die Verbesserung der Leistungsindikatoren, deren Verknüpfung mit Kausalanalysen, deren Differenzierung nach regionalen und nationalen Besonderheiten (das gilt insbesondere für die beitretenden mittel- und osteuropäischen Staaten) und die stärkere Einbeziehung der Sozialpartner in die Aushandlungsprozesse. Dennoch sind einige grundsätzliche Defizite anzusprechen, die nun in der abschließenden Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen des „Gewährleistungsstaates“ bzw. der „Public Governance“ auf dem Arbeitsmarkt diskutiert werden sollen.

---

10 Vgl. hierzu Mosher und Trubek (2003), Zeitlin und Trubek (2003), insbesondere Sabel und Zeitlin (2003).

11 Z.B. soziale Sicherung, Bildungs- und Gesundheitspolitik; die Kommission schlug mittlerweile vor, diese Methode auch für die Migrations- und Jugendpolitik vorzusehen. Darüber hinaus ist MOK auch im Europäischen Verfassungsentwurf verankert.

### **3. Möglichkeiten und Grenzen von „Gewährleistungsstaat“ oder „Public Governance“ auf dem Arbeitsmarkt**

Wie lassen sich nun die Erfahrungen des „Gewährleistungsstaats“ bzw. der „Public Governance“ aus dem Arbeitsmarktbereich zusammenfassen? Zunächst ist auf die spezifischen „Sollbruchstellen“ aus den beiden Reformprojekten hinzuweisen, die dann als Ausgangspunkt für eine allgemeine und abschließende Bewertung herangezogen werden können.

#### **3.1 Grenzen der Delegation von Gewährleistungsverantwortung**

Die Reform der Bundesanstalt für Arbeit hat gezeigt, dass tendenziell die mikro-politischen und mikro-sozialen Bedingungen für eine wirksame Umsetzung der neuen Steuerungsmodelle vernachlässigt werden. Auch im Arbeitsmarktbereich gelten die von Klenk und Nullmeier (2003: 109) notierten Erfahrungen aus anderen Reformprojekten: Administrative Akteure lassen sich zwar auf neue marktorientierte Steuerungsinstrumente wie Kontrakte oder Produkte ein, nutzen diese aber oft im bürokratischen Sinne; oder die Produkteinheiten werden ausgelagert, die Führungsphilosophie bleibt dagegen unverändert; oder die dezentralen Einheiten erhalten zwar formal größere Autonomie, werden jedoch weiterhin mit hierarchischen Detaileingriffen gesteuert. So kann vom versprochenen Ende der Erlasskultur aus Nürnberg nicht die Rede sein. Im Jahre 2001 vor der Hartz-Reform gab es 69 „Runderlasse“, im Jahr 2002 waren es (umbenannt in „Geschäftsanweisungen“) 101, und im Jahre 2003 waren es bereits 136. Wo Reformen auf grundlegende Glaubens- und Verhaltensänderungen abzielen, und das trifft auf „Public Governance“-Reformen zu, ist aus mikro-sozialen Gründen also mit einer langen Frist der wirksamen Umsetzung zu rechnen.

Während diese Grenze möglicherweise nur eine Generationenfrage ist, muss die nächste Grenze als eine grundsätzliche Schranke markt- und unternehmensorientierter Steuerung gemeinwohlorientierter Organisationen betrachtet werden. Dort, wo die Zielerreichung stark von externen (also von den Agenten nicht oder kaum beeinflussbaren) Faktoren abhängt, kann die Abweichung vom Ziel weder positiv noch negativ sanktioniert werden. Anderenfalls wird die Zielsteuerung entweder karikiert oder umgangen. Ein gutes Beispiel hierfür liefert das „Schweizer Modell“, das im Rahmen des Kontraktmanagements zwischen Bund und Kantonen Bonuszahlungen für Kantone vorsieht, die sich bei der Zielsetzung der Minimierung des Leistungsbezugs von Arbeitslosengeld besonders hervortun. Von der Umsetzung wurde bisher abgesehen, weil das zugrunde liegende ökonometrische Modell des Herausrechnens externer (also von den Akteuren nicht beeinflussbarer) Faktoren von den Akteuren bisher nicht anerkannt wurde. Die sehr vorsichtige Handhabung erfolgsorientierter Bezahlung in anderen Ländern (oder das gänzliche Absehen bzw. die Abkehr davon) bestätigt diese Schlussfolgerung. Vielmehr scheinen dialogische oder interaktive Formen der Zielvereinbarung bzw. Erfolgskontrolle die passendere Form als das mechanische statistische Benchmarking zu sein, um effektive Lernprozesse zu inszenieren; quantifizierte standardisierte Leistungsvergleiche können nur ein Werkzeug unter anderen Controlling- und Monitoringverfahren sein (Schütz 2001).

Die Wirksamkeit des Ranking im Benchmarking-Verfahren sollte jedoch auch nicht unterschätzt werden. Die dadurch provozierten Fragen – „*Warum stehen wir im Rang unten und nicht oben?*“ „*Warum haben wir uns im Rang im Vergleich zum Vorjahr verbessert?*“ u.a. – können durchaus Lerneffekte auslösen, insbesondere wenn vergleichbare Cluster geschaffen werden, an denen sich regionalen Anbieter messen lassen. Entsprechende analytische Angebote sind vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der BA geschaffen worden, systematische Erfahrungen mit diesem Instrument werden jedoch erst in einigen Jahren vorliegen. In Australien wird ein derartiges Benchmarking (Star Rating) konsequent umgesetzt, wenn es auch vereinzelt noch (allerdings abnehmende) Kritik gibt. Die Verträge werden u.a. auf Grundlage der Star-Rating-Ergebnisse neu vergeben (Bruttel 2002).

Die Erfahrungen mit den Bildungsgutscheinen liefern weiter gutes Anschauungsmaterial für die systematischen Grenzen des Agenturmodells:

- (1) *Erste Voraussetzung* für funktionierende Märkte, also für die erhoffte Stärkung der Entscheidungs- und Wahlrechte, ist vollständige Information sowohl über die Marktentwicklung als auch über das Weiterbildungsangebot. Diese Voraussetzung ist jedoch vor allem bei den Geringqualifizierten und Bildungsbenachteiligten nicht gegeben (Bruttel 2003).
- (2) *Zweite Voraussetzung* für Wahlmöglichkeiten ist die Existenz unterschiedlicher Angebote sowie deren räumliche Erreichbarkeit. Vor allem auf dem flachen Land ist auch diese Voraussetzung oft nicht gegeben, was insbesondere räumlich weniger mobile Geringqualifizierte sowie Arbeitnehmer mit Familienbindungen trifft.
- (3) *Dritte Voraussetzung* ist die Existenz anfechtbarer Märkte (Baumol 1982), d.h. die faktische Möglichkeit des Markteintritts von Konkurrenten. Diese Voraussetzung wird zwar durch eine künftig von der Arbeitsagentur unabhängig geregelte Zulassung verbessert, faktisch sind jedoch die großen Bildungsträger auf Grund ihrer überregionalen Verbreitung und günstigeren Kostenstruktur bei der anstehenden Bereinigung des Markts im Vorteil (Mosley u.a. 2003: 155). Das kann dazu führen, dass bestimmte Kurse in der Region nicht mehr angeboten werden, weil die für die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen erforderlichen Mindestzahlen von Teilnehmern nicht mehr zustande kommen. Damit kehrt sich das Problem, das bei der bisherigen Kapazitätssteuerung durch das Arbeitsamt bestand, gerade um: Damals wurden teilweise Teilnehmer nur deshalb unnötigen Maßnahmen zugewiesen, um Kapazitäten zu füllen.
- (4) *Vierte Voraussetzung* funktionierender Märkte ist, dass die Preise tatsächlich die Qualität des Produkts bzw. (hier) der Dienstleistung reflektieren. Bei einer Dienstleistung wie der Weiterbildung, deren Qualität sowohl von der Mitwirkung der Kunden als auch von der Nachhaltigkeit der Wirkung abhängt, ist die Orientierung an Durchschnittspreisen oder an kurzfristigen Eingliederungserfolgen wie einer 70-prozentigen Verbleibsquote<sup>12</sup> jedoch kein guter Maßstab für die tatsächliche Qualität.

---

12 Die „Verbleibsquote“ besagt, wie viele Maßnahmenteilnehmer nach einem halben Jahr nicht wieder arbeitslos sind. Sie ist deshalb kein gutes Maß des Eingliederungserfolgs, weil es möglich ist, dass viele Maßnahmenteilnehmer nach einem halben Jahr in Inaktivität oder in andere Maßnahmen (Drehtüreffekt) übergegangen sind. Die Einführung einer Ergebnissteuerung hatte aber immerhin den Effekt, dass an der Verbesserung der Informationsgrundlagen gearbeitet wird, um erwünschte Wirkungsergebnisse überhaupt erfassen und für die Öffentlichkeit transparent berichten

Darüber hinaus lehren die bisherigen Erfahrungen aus der BA-Reform und verwandter Reformen in anderen Ländern, dass jede Quantifizierung von Leistung in Form von Zielvorgaben entweder zu Zielkonflikten oder zu strategischem Verhalten bzw. zum Spielen („gaming“) der Akteure mit den Zielvorgaben führt. Die Konsequenzen sind entweder unerwünschte Zielverschiebung oder die Pervertierung der Ziele. Hier scheint es im Sozialbereich eine Analogie zur Heisenbergschen Unschärferelation in der Quantenphysik zu geben: Die Messung des Zieles selbst zerstört das Ziel (Courty und Marschke 2003). Die Zerstörung kann zwei Formen annehmen: Entweder lösen die Akteure den Zielkonflikt in ihrem Sinne, d.h., sie konzentrieren sich auf die leichter zu erfüllenden Ziele, beispielsweise auf die Eingliederung von leistungsfähigen und kooperationswilligen Arbeitslosen; dies geht dann natürlich auf Kosten der schwieriger zu erfüllenden Ziele, beispielsweise der Eingliederung von Arbeitslosen mit mehreren Handicaps bis hin zu Schuldner- oder gar Drogenproblemen. In diesem Fall führt das Agenturmodell zur Delegitimierung der Politik, vor der manche Politiker allerdings gerne die Augen verschließen. Oder die Akteure im Agenturmodell manipulieren die Zielerreichung (vor allem wenn ein starker politischer Druck oder ökonomische Anreize dazu bestehen) durch Vortäuschung falscher Tatsachen oder gar Manipulieren der Statistiken. So war der Vermittlungsskandal der Bundesanstalt paradoxerweise nicht der Ausfluss bürokratischer Steuerungskultur<sup>13</sup>, sondern im Gegenteil das Resultat eines ersten, aber misslungenen Starts zur ergebnisorientierten Steuerung. Es darf fast mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass ähnliche Skandale wieder auftreten, wenn auch nicht in einem solchen Ausmaß und in einer so drastischen oder gar plumpen Form.

Die Möglichkeit des strategischen oder gar betrügerischen Umgangs mit Leistungsindikatoren sollte nicht überbewertet werden, denn auch dagegen gibt es wirksame Strategien. Drakonische Bestrafung eines öffentlich gewordenen Betrugs kann erhebliche Abschreckungseffekte haben, Leistungsindikatoren lassen sich (z.B. nach Grad der Vermittelbarkeit) differenzieren, und die Anbieter bzw. Kunden können durch detaillierte Vorgaben (z.B. mindestens alle zwei Wochen direkten Kontakt mit den Arbeitsuchenden bzw. der Agentur aufnehmen) kontrolliert werden. Allerdings ist dann nicht selten der Rückmarsch in die Bürokratie vorprogrammiert, von der man entschlossen ausgezogen war. Deshalb ist die Steuerung über Leistungsziele und das damit verbundene Verhältnis zwischen „Prinzipal“ und „Agent“ selbst als lernender und experimenteller Prozess zu institutionalisieren (Courty und Marschke 2003: 281).

### 3.2 Grenzen des „weichen“ Rechts

Von hier aus kann auch gleich eine Brücke zu einer grundsätzlichen Grenze des Benchmarking im Rahmen der Methode der offenen Koordination geschlagen werden. Auf der Ebene kollektiver Akteure werden zwar die oben angeführten Mechanismen der Zielzerstörung durch Quantifizierung und institutionalisierten Vergleich nicht so direkt wirken wie auf individueller oder mikro-organisatorischer Ebene, der Streit um die adäquate Erfüllung der

---

zu können. Mittlerweile liegen „echte“ Eingliederungsquoten vor, d.h. also die Information, wie viele Maßnahmenteilnehmer nach einem halben Jahr in (nicht subventionierter) Beschäftigung sind. Diese Quoten sind, wie zu erwarten war, erheblich niedriger als die sog. „Verbleibsquoten“.

13 Hier kann so etwas, recht verstanden, eigentlich gar nicht passieren.

gemeinsam gesetzten (und gar quantifizierten) Ziele wird jedoch aus anderen Gründen kaum lösbar sein.

1. Erstens ist die Beurteilung der Qualität von Jobs von Land zu Land unterschiedlich, und die Qualität von Maßnahmen lässt sich oft erst nach längerer Zeit und im Erwerbsverlauf feststellen. Das gilt etwa bei der Wirkung von Weiterbildung oder bei der Frage, ob die Annahme eines schlechten Jobs sich schließlich als Brücke bzw. Sprungbrett („stepping stone“) zu einer nachhaltigen Erwerbskarriere oder als eine Falle („trap“) in ausweglose Erwerbsarmut oder wiederholte Arbeitslosigkeit erweist.
2. Zweitens sind die Statistiken trotz aller Bemühungen um Standardisierung noch weit davon entfernt, vergleichbar zu sein, und bei der zunehmenden Zerfaserung von Grenzen zwischen formeller und informeller, kontinuierlicher und diskontinuierlicher, abhängiger und unabhängiger Beschäftigung, verdeckter und offener Arbeitslosigkeit erweist es sich möglicherweise als Utopie, jemals zu streng vergleichbaren Zahlen der Zielerreichung zu kommen.<sup>14</sup>
3. Drittens werden die Zielkonflikte zwischen der Vielzahl der gesetzten arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Ziele in den Ländern entsprechend ihrer Traditionen und Kulturen unterschiedlich bewertet; das gilt vor allem für die möglichen Zielkonflikte zwischen Freizeit und Arbeitszeit oder zwischen der Maximierung der Beschäftigung und der Produktivität.
4. Selbst wenn schließlich konsensual sog. „gute Praktiken“ zur Erfüllung bestimmter Ziele identifiziert sind, heißt das noch lange nicht, dass sie übertragbar wären und somit tatsächliche Lern- und Anpassungseffekte auslösen. Es gibt letztlich keine „best practices“, sondern nur unterschiedliche „Produktionsmodelle“ funktionsfähiger und wirksamer Arbeitsmärkte (Schmid 2002).

So wirksam und in seinen Potenzialen noch unausgeschöpft das „weiche Recht“ der MOK auch sein mag, so gibt es gute Gründe, dieses Recht mit härteren Steuerungsformen zu verknüpfen, um die ehrgeizigen Ziele der EBS auch tatsächlich zu erreichen.<sup>15</sup> Erstens sollten im Falle zentraler Zielsetzungen, deren Nichteinhaltung unfairen oder ruinösen Wettbewerb hervorruft, durch EU-Rahmenrichtlinien Mindeststandards gesetzt werden. Das gilt etwa (wenn auch kontrovers) für den Bereich der Zeitarbeit, für die Weiterbildung gering qualifizierter Jugendlicher und Erwachsener sowie für die länderübergreifenden Probleme der Migration. Zweitens könnten auch die nicht ganz unbescheidenen Mittel des Europäischen Struktur- und Sozialfonds konditional stärker an die Verpflichtung auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie an die Voraussetzungen zu ihrer Einführung geknüpft werden. Das gilt insbesondere für die zehn neuen Beitrittsländer, denen bestimmte Infrastrukturen (und damit die Befähigung) zur Umsetzung der Leitlinien fehlen (z.B. industrielle Sozialpartner-

---

14 Um nur drei Beispiele zu nennen: Die Bundesregierung musste die Zahlen der Beschäftigung vor zwei Jahren auf Grund der genaueren Erfassung geringfügiger Beschäftigung um zwei Millionen nach oben korrigieren. Das amerikanische statistische Büro veröffentlicht mittlerweile (leider unregelmäßig) sechs verschiedene Arbeitslosenquoten. Die „standardisierte“ Arbeitslosenquote laut OECD betrug in den Niederlanden 1998 4,1 Prozent, die „breite“ Arbeitslosenquote (versteckte Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung einbeziehend) betrug dagegen 18,8 Prozent (Schmid 2002: Tab. 3.4, S. 140).

15 Vgl. hierzu auch Scharpf (2002) sowie Mosher und Trubek (2003).

schaft oder effiziente Vermittlungs- und Beratungsdienste). Schließlich steckt die – auch im Europäischen Verfassungsentwurf geforderte – Koordination von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik noch in den Kinderschuhen. Zwischen den so genannten ‚Breiten ökonomischen Politikrichtlinien‘, die das für Ökonomie und Finanzen zuständige Generaldirektorium formuliert, und den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales gibt es noch wenig Abstimmung. Die im März 2003 erstmalige Synchronisation der Verkündung dieser beiden Leitlinien ist ein erster Schritt. Das reicht aber nicht aus. Im so genannten ‚makro-ökonomischen Dialog‘ sollten das Beschäftigungsdirektorium sowie die Sozialpartner in irgendeiner Form stärker eingebunden werden. Ohne ein engagierteres Mitspielen der Makro-Akteure hat das Modell der Europäischen Beschäftigungsstrategie seinen Namen noch nicht verdient.

### 3.3 „Gewährleistungsstaat“: Ein sinnvolles Leitbild?

Wir können ein – wegen der begrenzten Behandlung des sehr weiten Feldes – vorläufiges Fazit ziehen. Das Leitbild des „Gewährleistungsstaates“ lässt sich auch für Reformüberlegungen des Arbeitsmarkts sinnvoll und fruchtbar anwenden. Allerdings ist auf einige Besonderheiten aufmerksam zu machen, und die Erfahrungen legen einige Modifikationen bzw. offene Fragen für die Weiterentwicklung des Leitbildes nahe:

1. Das Verantwortungsgeflecht zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft auf dem Arbeitsmarkt ist unendlich komplexer und komplizierter als etwa im Bereich der Telekommunikation oder der Energieversorgung, welche die Diskussion um den Gewährleistungsstaat bisher stark geprägt haben. Darüber hinaus bieten die anhaltenden Gemeinwohlverfehlungen auf dem Arbeitsmarkt Anlass gleichsam zu einer gegensinnigen Blickrichtung, nämlich zur Frage nach den Grenzen der Delegation staatlicher Gewährleistungsverantwortung. Das Leitbild des Gewährleistungsstaates erweist sich insofern durchaus als noch ungenutzte Heuristik zur Infragestellung bisheriger Verantwortungsteilung auf dem Arbeitsmarkt. Offene und äußerst strittige Fragen stellen sich beispielsweise zur möglicherweise mangelhaften Regulierung der Selbstregulierung (etwa im Bereich der Tarifautonomie), zu der fehlenden oder mangelhaften staatlich-imperativen Regulierung (etwa im Bereich des Mindestlohns, der Lohndiskriminierung von Frauen oder der Qualitätsstandards in der Weiterbildung) oder gar zu der mangelnden staatlichen Erfüllungs- oder Auffangverantwortung (etwa im Bereich öffentlicher Beschäftigung oder öffentlicher Weiterbildungsinstitutionen). Während in Deutschland der Staat als „Arbeitgeber letzter Instanz“ („employer of the last resort“) derzeit Tabu ist und die sicherlich überwiegend ineffizienten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen tendenziell aber ersatzlos abgebaut werden, werden in beschäftigungspolitisch erfolgreichen Staaten wie Dänemark, Schweden oder den Niederlanden für Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit zunehmend dauerhafte öffentliche Arbeitsplätze oder zumindest öffentlich subventionierte Arbeitsplätze ausgebaut. Selbst in den liberalen Vereinigten Staaten ist nicht nur die Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor größer als in Deutschland, sondern auch im Bereich der Weiterbildung spielen die öffentlichen Community Colleges eine zunehmende Rolle.



2. Gleichwohl gibt es im Bereich der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit sowohl in der Zielsetzung als auch in den Instrumenten weitgehende Parallelen zur Diskussion des Gewährleistungsstaats. Die Gewährleistungsverantwortung soll im Rahmen des Agenturmodells zunehmend privaten Dritten übertragen werden, und innerhalb der öffentlichen Leistungsverantwortung sollen unternehmensorientierte Managementpraktiken treten. Die bisherigen Erfahrungen erwiesen sich, soweit sie überhaupt schon andeutungsweise generalisierbar waren, als gemischt. Während sich die Explizierung von Leistungszielen durch Delegation von Gewährleistungsverantwortung und entsprechenden Regulierungs- und Kontrollanforderungen als grundsätzlich sehr positiv erwies, werden die damit verbundenen Umsetzungsprobleme und Transaktionskosten meist unterschätzt. Die Implantierung von Wettbewerbselementen ist oft mit Fehlanreizen verbunden oder führt zu Zielkonflikten, die zuungunsten sozialpolitischer Gemeinwohlziele der Arbeitsmarktpolitik ausfallen können.
3. Geht es um die notwendige Übertragung von Gewährleistungsverantwortung an transnationale Institutionen, dann erweist sich das von „Gewährleistungsphilosophen“ favorisierte Instrument des „weichen Rechts“ als auf weiten Strecken einzige realistische Alternative, autonomieschonend übergeordnete Gemeinwohlbelange zu gewährleisten. Die inhärenten Möglichkeiten dieses Instruments, insbesondere in Form der offenen Methode der Koordinierung, sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Für harte verteilungspolitische Entscheidungen (z.B. zugunsten eines „Marshall-Plans“ für die unterentwickelten Regionen der 10 Beitrittsländer), für die Gewährleistung unverzichtbarer Mindeststandards (z.B. der weitgehend unumstrittene Arbeits- und Unfallschutz am Arbeitsplatz) und gegen offene Diskriminierung taugt diese Rechtsform freilich wenig oder kann allenfalls ein Übergangsstadium sein.

Das Leitbild des Gewährleistungsstaates wird in seiner Weiterentwicklung drei möglichen grundsätzlichen Kritikpunkten begegnen müssen: erstens ein zu hoher Steuerungsoptimismus, zweitens die implizite Annahme einer grundsätzlichen Reversibilität staatlicher Aufgabendelegation, drittens die Überschätzung der Verantwortungsfähigkeit vieler Arbeitsmarktbürger.

1. Der Steuerungsoptimismus beginnt schon mit der Sprache, in welcher der Staat oft in hypostasierter Form auftritt: Der Staat „lenkt“, „schützt“, „vertraut“, ja er „denkt“ oder „überdenkt“ sogar.<sup>16</sup> Dieser Optimismus beruht auf der impliziten Annahme, es bedürfe nur geeigneter rechtlicher Rahmensetzungen, strukturierender Vorgaben und des Einbeziehens der Adressateninteressen, um das Verhalten der Akteure in die gewünschte Richtung zu lenken; implizit werden auch meist Win-Win-Konstellationen angenommen, die rationale Problemlösungen und Interessenausgleich ermöglichen. Im Falle von umverteilenden Interessenkonflikten bzw. Nullsummenspielen ist dieser Steuerungsoptimismus unbegründet. Je mehr sich die „Regulierung der Selbstregulierung“ in solchen Bereichen dann an den Interessen der zu regulierenden Akteure orientiert, desto erfolgloser wird sie sein oder einseitig bestimmte Interessen begünstigen.
2. Darüber hinaus ist die Vorstellung fragwürdig, der Staat könne jederzeit die Erfüllungskompetenz wieder an sich ziehen, wenn die Regulierung erfolglos bleibt. Die Abgabe von Erfüllungskompetenzen ist häufig nicht mehr revidierbar oder erst wieder in einem lan-

---

<sup>16</sup> Vgl. beispielhaft Hoffmann-Riem (2001: 11), auf weiten Strecken aber auch Schuppert (2003).

gen Zeitraum. Auch die häufig zitierte Metapher von der Reservebank und den Sanitätern am Rande des Fußballplatzes, welche die „Auffang- und Abfederungsverantwortung“ als Ergänzung zur Gewährleistungsverantwortung übernehmen, hat nur eine begrenzte Reichweite. Weder gewährleisten Spieler auf der Reservebank den Spielgewinn, wenn ihnen (bzw. der Mannschaft) die Befähigung zum intelligenten Fußballspiel fehlt, noch gewährleisten Sanitäter den Schutz von Spielern und Zuschauern vor kriminell vorgehenden Hooligans. „Fußballtechnisch“ wären diese Metaphern daher noch durch professionelle Trainer und deren Fähigkeit zur Kompetenzvermittlung sowie durch Schiedsrichter und deren rote Karten zu ergänzen, einschließlich den Sicherheitsgarantien gegen kriminelle Gewalt.

3. Schließlich unterschätzt das Konzept des „Gewährleistungsstaats“ die hohen Voraussetzungen an Professionalität, Kompetenz, Entscheidungsfreude oder materiellen Rücklagen, die zur verantwortungsvollen Übernahme von Gemeinwohlaufgaben notwendig sind. Darüber hinaus produzieren Markt- und Wettbewerbskonstellationen häufig zufallsbedingte Ungleichheiten, die nicht im Verantwortungsbereich der einzelnen Akteure liegen. Diese erfordern periodische Umverteilungen der Ressourcen, um gleiche Ausgangsbedingungen (Chancengleichheit) oder überhaupt den Status als rechtsfähige autonome Bürger zu schaffen.<sup>17</sup>

Das Ergebnis der Prüfung lautet daher: Die Leitidee des Gewährleistungsstaats darf nicht im hegelschen Sinne als historisch fortgeschrittenes Stadium der Staatlichkeit begriffen werden, sondern als notwendige und in vielen Bereichen sicherlich zu verstärkende Ergänzung anderer staatlicher Leitideen, insbesondere – so altbacken diese auch klingen mag – der des *sozialen Rechtsstaats*.

## Literatur

- Baumol, William J. (1982). Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, in: American Economic Review, 72 (1), 1-15.
- Bruttel, Oliver (2002). Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens, Discussion Paper FS I 02-214, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Bruttel, Oliver (2003). Eine erste Analyse des „Bildungsgutscheins“, in: Wirtschaftsdienst, 83 (9), 613-620.
- Dingeldey, Irene (2003). Politikfeldübergreifende Koordination als neue Steuerungsform im aktivierenden Sozialstaat? Eine Analyse der Employability Politik in Dänemark, Deutschland und Großbritannien am Beispiel der Beschäftigungsfähigkeit von Müttern, in: Österreichische Zeitschrift für Politik (ÖZP), 32 (1), 97-107.
- Dworkin, Ronald (2000). Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality, Cambridge, Mass., und London: Harvard University Press.
- Considine, Mark (2001). Enterprising States. The Public Management of Welfare-to-Work, Cambridge: Cambridge University Press.
- Courty, Pascal und Gerald Marschke (2003). Dynamics of Performance-Measurement Systems, in: Oxford Review of Economic Policy, 19 (2), 268-284.

---

<sup>17</sup> Vgl. hierzu Dworkin (2000), Sen (2001) und Supiot et al. (2001).

- Eifert, Martin (1998). Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Esping-Andersen, Gösta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton: Princeton University Press.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2001). Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Jann, Werner und Günther Schmid (Hg.) (2004). Eins zu Eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen, Berlin: edition sigma.
- Klenk, Tanja und Frank Nullmeier (2003). Public Governance als Reformstrategie, Düsseldorf: edition der Hans-Böckler-Stiftung 97.
- Kok, Wim u.a. (2004). Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment in Europe, Report of the Employment Task Force Chaired by Wim Kok, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities [www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/task\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm)
- Lütz, Susanne (2003). Governance in der politischen Ökonomie, MPIfG-Discussion-Paper 03 / 5, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mosley, Hugh und Holger Schütz, Günther Schmid (2003). Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis, Berlin: edition sigma.
- Mosher, James S. und David M. Trubek (2003). Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy, in: Journal of Common Market Studies, 41 (1), 63-88.
- Rogowski, Ralf und Ton Wilthagen (2004). Deregulierung und Reregulierung von Übergangsarbeitsmärkten, in: WSI-Mitteilungen, 57 (3), 153-158.
- Rüb, Friedbert W. (2004). Vom Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Staat“? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34, 256-299.
- Scharpf, Fritz W. (2002). Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze einer Theorie, in: Leviathan, 30 (1), 65-92.
- Schmid, Günther (2002). Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a. M.: Campus.
- Schmid, Günther und Silke Kull (2004). Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung“, Discussion Paper SP I 2004-103, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schütz, Holger (2001). Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 34 (2), 207-225.
- Schuppert, Gunnar F. (2003). Staatswissenschaften, Baden-Baden: Nomos.
- Sabel, Charles und Jonathan Zeitlin (2003). Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: The New Transformation of Europe, Draft prepared for the International Conference of the Hellenic Presidency of the European Union, Ioannina, Greece, 21-22 May 2003.
- Sen, Amartya (2001). Development as Freedom, New York: Alfred A. Knopf.
- Supiot, Allain et al. (2001). Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe, Oxford : Oxford University Press.
- Trute, Hans-Heinrich (2002). Gemeinwohlsicherung im Gewährleistungsstaat, in: Gunnar F. Schuppert, Friedhelm Neidhardt (Hg.), Gemeinwohl – Auf der Suche nach der Substanz, Berlin: edition sigma (WZB-Jahrbuch 2002), S. 329-347.
- Zeitlin, Jonathan und David M. Trubek (Hrsg.) (2003). Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments, Oxford: Oxford University Press.

## Bücher

### der Abteilung

### „Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung“

(nur im Buchhandel erhältlich)

Dietmar Dathe, Günther Schmid  
**Urbane Beschäftigungsdynamik. Berlin im Standortvergleich mit Ballungsregionen**  
2001  
Berlin, edition sigma  
175 S.

Mathias Eberling, Volker Hielscher, Eckart Hildebrandt, Kerstin Jürgens  
**Prekäre Balancen. Flexible Arbeitszeiten zwischen betrieblicher Regulierung und individuellen Ansprüchen**  
2003  
Berlin, edition sigma  
279 S.

Werner Eichhorst, Stefan Profit, Eric Thode  
in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe „Benchmarking“ des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“: Gerhard Fels, Rolf G. Heinze, Heide Pfarr, Günther Schmid, Wolfgang Streeck  
**Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann-Stiftung**  
2001  
Berlin/Heidelberg/New York, Springer  
440 S.

European Academy of the Urban Environment  
**New institutional arrangements in the labour market. Transitional labour markets as a new full employment concept**  
1998  
Berlin, EA.UE series „The Urban Environment in Europe“  
135 S.

Jürgen Gabriel, Michael Neugart (Hg.)  
**Ökonomie als Grundlage politischer Entscheidungen**  
2001  
Opladen, Leske + Budrich  
343 S.

Silke Gülker, Christoph Hilbert, Klaus Schömann  
**Lernen von den Nachbarn. Qualifikationsbedarf in Ländern der OECD**  
2000  
Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag  
126 S.

Markus Gangl  
**Unemployment Dynamics in the United States and West Germany. Economic Restructuring, Institutions and Labor Market Processes**  
2003  
Heidelberg, New York: Physica/ Springer  
300 S.

Werner Jann, Günther Schmid (Hg.)  
**Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt**  
2004  
Berlin: edition sigma  
112 S.

Max Kaase, Günther Schmid  
**Eine lernende Demokratie - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland WZB-Jahrbuch 1999**  
1999  
Berlin, edition sigma  
586 S.

Jaap de Koning and Hugh Mosley (Eds.)  
**Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries**  
2001  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
317 S.

Hugh Mosley, Jacqueline O'Reilly,  
Klaus Schömann (Eds.)  
**Labour Markets, Gender and Institutional  
Change. Essays in Honour of Günther  
Schmid**  
2002  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
382 S.

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid  
unter Mitarbeit von Kai-Uwe Müller  
**Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsver-  
gleich und Reformpraxis, Reihe „Moderni-  
sierung des öffentlichen Sektors“**  
2003  
Berlin, edition sigma  
179 S.

Ralf Mytzek, Klaus Schömann (Hg.)  
**Transparenz von Bildungsabschlüssen in  
Europa. Sektorale Studien zur Mobilität von  
Arbeitskräften.**  
2004  
Berlin, edition sigma  
198 S.

Michael Neugart, Klaus Schömann (Hg.)  
**Forecasting Labour Markets in OECD Coun-  
tries. Measuring and Tackling Mismatches**  
2002  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
322 S.

Jacqueline O'Reilly, Colette Fagan (Eds.)  
**Part-Time Prospects. An International Com-  
parison**  
1998  
London/New York, Routledge  
304 S.

Jacqueline O'Reilly, Inmaculada Cebrián and  
Michel Lallemand (Eds.)  
**Working-Time Changes: Social Integration  
Through Transitional Labour Markets**  
2000  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
369 S.

O'Reilly, Jacqueline (Ed.)  
**Regulating Working-Time Transitions in  
Europe**  
2003  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
325 S.

Heidi Oschmiansky, Günther Schmid und Bet-  
tina Uhrig unter Mitarbeit von Thomas  
Heitmann  
**Qualifikation und Beschäftigung. Jobrotati-  
on als Instrument der Weiterbil-dung und  
Integration von Arbeitslosen**  
2001  
Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Schriftenreihe  
der Abteilung „Arbeit und Sozialpolitik“  
83 S.

Birgitta Rabe  
**Implementation von Arbeitsmarktpolitik  
durch Verhandlungen. Eine spieltheore-  
tische Analyse**  
2000  
Berlin, edition sigma  
254 S.

Ramge, Stefan, Günther Schmid (Hrsg.)  
**Management of Change in der Politik?  
Reformstrategien am Beispiel der Arbeits-  
markt- und Beschäftigungspolitik**  
Ein Werkstattbericht, Gesellschaft für Pro-  
grammforschung, GfP (Hrg.), Bd. 55 der Reihe  
„Schnittpunkte von Forschung und Politik“,  
2003  
New York, München, Berlin: Waxmann  
165 S.

Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly,  
Klaus Schömann (Eds.)  
**International Handbook of Labour Market  
Policy and Evaluation**  
1996  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
954 S.

Günther Schmid, Bernard Gazier (Eds.)  
**The Dynamics of Full Employment.  
Social Integration Through Transitional  
Labour Markets**  
2002  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
443 S.

Günther Schmid

**Wege in eine neue Vollbeschäftigung.  
Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende  
Arbeitsmarktpolitik**

2002

Frankfurt/Main, Campus

477 S.

Klaus Schömann, Ralf Rogowski, Thomas

Kruppe

**Labour Market Efficiency in the European  
Union. Employment Protection and Fixed-  
Term Contracts**

1998

London/New York, Routledge

214 S.

Sylvia Zühlke

**Beschäftigungschancen durch berufliche  
Mobilität? Arbeitslosigkeit, Weiterbildung  
und Berufswechsel in Ostdeutschland**

2000

Berlin, edition sigma,

206 S.

**Abteilung  
Arbeitsmarktpolitik und Beschäfti-  
gung**

**Discussion Papers 2001**

Achim Kemmerling  
**Die Messung des Sozialstaates.  
Beschäftigungspolitische Unterschiede  
zwischen Brutto- und Nettozialleistungs-  
quote**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 201

Isabelle Schömann  
**Berufliche Bildung antizipativ gestalten: Die  
Rolle der Belegschaftsvertretungen. Ein  
europäischer Vergleich**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 202

Hugh Mosley, Holger Schütz, Nicole Breyer  
**Management by Objectives in European  
Public Employment Systems**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 203

Robert Arnkil and Timo Spangar  
**Comparing Recent Danish, Finnish and  
Swedish Labour Market Policy Reforms**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 204

Günther Schmid unter Mitarbeit von  
Kai-Uwe Müller  
**Die Zukunft der Erwerbsarbeit. Thesen und  
Perspektiven für Mecklenburg-Vorpommern**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 205

Frank Oschmiansky, Silke Kull, Günther  
Schmid  
**Faule Arbeitslose? Politische Konjunktoren  
einer Debatte**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 206

Sabine Berghahn  
**Ehe als Übergangsarbeitsmarkt?**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 207

Jan Johannesson  
**On the Efficiency of Placement Service and  
Programme Placement at the Public Em-  
ployment Offices in Sweden**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 208

Michael Neugart and Jan Tuinstra  
**Endogenous Fluctuations in the Demand  
for Education**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 209

**Discussion Papers 2002**

Sophie Rouault  
**Multiple jobholding and path-dependent  
employment regimes – answering the quali-  
fication and protection needs of multiple  
jobholders**  
Bestell-Nr.: FS I 02 - 201

Sophie Rouault, Heidi Oschmiansky, Isabelle  
Schömann (Hg.)  
**Reacting in time to qualification needs:  
Towards a cooperative implementation?**  
Bestell-Nr.: FS I 02 - 202

Michael Neugart and Donald Storrie  
**Temporary Work Agencies and Equilibrium  
Unemployment**  
Bestell-Nr.: FS I 02 - 203

Ruud Muffels, Ton Wilthagen,  
Nick van den Heuvel  
**Labour Market Transitions and Employment  
Regimes: Evidence on the Flexibility-  
Security Nexus in Transitional Labour Mar-  
kets**  
Bestell-Nr.: FS I 02 - 204

Heidi Oschmiansky  
**Implementation von Jobrotation im Ge-  
sundheits- und Pflegebereich – ein  
dänisch-deutscher Vergleich**  
Bestell-Nr.: FS I 02 - 205

Michael Neugart and Klaus Schömann  
**Employment Outlooks: Why forecast the labour market and for whom?**  
Bestell-Nr.: FS I 02-206

Oliver Bruttel  
**Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens**  
Bestell-Nr. FS I 02-214

Markus Gangl  
**Welfare State Stabilization of Employment Careers: Unemployment Benefits and Job Histories in the United States and West Germany**  
Bestell-Nr.: FS I 02-207

Markus Gangl  
**Unemployment Benefits as a Search Subsidy: New Evidence on Duration and Wage Effects of Unemployment Insurance**  
Bestell-Nr.: FS I 02-208

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid  
**Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung: Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking)**  
Bestell-Nr.: FS I 02-209

Ronald Schettkat  
**Institutions in the Economic Fitness Landscape**  
What Impact do Welfare State Institutions have on Economic Performance?  
Bestell-Nr.: FS I 02-210

Christoph Hilbert und Ralf Mytzek  
**Strategische und methodische Ansatzpunkte zur Ermittlung des regionalen Qualifikationsbedarfs**  
Bestell-Nr. FS I 02-211

Ronald Schettkat  
**Differences in US-German Time-Allocation Why do Americans work longer hours than Germans?**  
Bestell-Nr. FS I 02-212

Frank Oschmiansky und Bernd Reissert  
**Förderung von Übergangsmärkten in Berlin und Brandenburg: eine quantitative Untersuchung**  
Bestell-Nr. FS I 02-213



## **Neu ab 2003:**

**Der Schwerpunkt I „Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat (ARS)“ besteht seit dem 1. Januar 2003. Er umfasst die Abteilungen *Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung (AB)*, *Ungleichheit und soziale Integration (USI)* und die Arbeitsgruppe *Public Health (PH)*.**

---

### **Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung**

#### **Discussion Papers 2003**

Carroll Haak  
**Weiterbildung in kleinen und mittleren Betrieben: Ein deutsch-dänischer Vergleich**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-101

Günther Schmid  
**Gleichheit und Effizienz auf dem Arbeitsmarkt: Überlegungen zum Wandel und zur Gestaltung des „Geschlechtervertrages“**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-102

Holger Schütz  
**Controlling von Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-103

Stefan Schröter  
**Berufliche Weiterbildung in Großbritannien für gering qualifizierte Arbeitskräfte**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-104

Magnus Lindskog  
**Forecasting and responding to qualification need in Sweden**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-105

Heidi Oschmiansky und Frank Oschmiansky  
**Erwerbsformen im Wandel: Integration oder Ausgrenzung durch atypische Beschäftigung? Berlin und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-106

Katrin Vitols  
**Entwicklungen des Qualifikationsbedarfs in der Bankenbranche**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-107

Achim Kemmerling  
**Die Rolle des Wohlfahrtsstaates in der Entwicklung unterschiedlicher Dienstleistungssektoren – Wohlfahrtsstaatsregime und Dienstleistungsbeschäftigung**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-108

Thomas A. DiPrete, Dominique Goux, Eric Maurin, Amélie Quesnel-Vallée  
**Work and Pay in Flexible and Regulated Labor Markets: A Generalized Perspective on Institutional Evolution and Inequality Trends in Europe and the U.S.**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-109

## Discussion Papers 2004

Thomas A. DiPrete, Markus Gangl  
**Assessing Bias in the Estimation of Causal Effects: Rosenbaum Bounds on Matching Estimators and Instrumental Variables Estimation with Imperfect Instruments**

Bestell-Nr.: SP 1 2004-101

Andrea Ziefle  
**Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs: Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen**

Bestell-Nr.: SP 1 2004-102

Günther Schmid, Silke Kull  
**Die Europäische Beschäftigungsstrategie.  
Anmerkungen zur "Methode der Koordinierung"**

Bestell-Nr.: SP 1 2004-103

Hildegard Theobald  
**Entwicklung des Qualifikationsbedarfs im Gesundheitssektor: Professionalisierungsprozesse in der Physiotherapie und Dentalhygiene im europäischen Vergleich**

Bestell-Nr.: SP 1 2004-104

Magnus Lindskog  
**Labour market forecasts and their use – Practices in the Scandinavian countries**

Bestell-Nr.: SP 1 2004-105

Hildegard Theobald  
**Unternehmensberatung: Veränderter Qualifikationsbedarf und neue Ansätze in Ausbildung und Regulierung des Berufszugangs**

Bestell-Nr. SP 1 2004-106



Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie bitte unbedingt einen an Sie adressierten Aufkleber mit sowie je paper eine Briefmarke im Wert von 0,51 Euro oder einen "Coupon Réponse International " (für Besteller aus dem Ausland)

Please send a self addressed label and postage stamps in the amount of 0,51 Euro or one "Coupon-Réponse International" (if you are ordering from outside Germany) for each WZB-paper requested

**Bestellschein**

**Order Form**

**Absender / Return Address:**

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung  
Presse- und Informationsreferat  
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin-Tiergarten

---

---

---

---

**Hiermit bestelle ich folgende(s)  
Discussion paper(s):**

**Please send me the following  
Discussion paper(s):**

Bestell-Nr. / Order no.	Autor/in, Kurztitel / Author(s) / Title(s) in brief